

Vraagsturing in het funderend onderwijs: een oefening in evenwicht

DR. A.B. DIJKSTRA

De centrale gedachte in de bijdrage van Dijkstra is dat vraagsturing in het funderend onderwijs een oefening in evenwicht vraagt. Die evenwichtsoefening is gegeven met het tegelijkertijd willen vervullen van verschillende doelen en functies van het funderend onderwijs die op gespannen voet met elkaar staan. De doelen van het onderwijs zijn persoonlijke, maatschappelijke en culturele vorming in brede zin en de voorbereiding op voortgezet onderwijs en arbeidsmarkt. In het verlengde daarvan worden drie functies van het funderend onderwijs geschetst: de kwalificatie-, differentiatie- en integratiefunctie. Dijkstra gaat in op de organisatie van het funderend onderwijs als *quasi*-markt en het (goed) functioneren van vraagsturing binnen het verzuilde bestel; de veranderende condities in het basis- en voortgezet onderwijs en de verschuivingen die zich in de maatschappelijke omgeving hebben voorgedaan. Veranderingen in de richting van meer marktwerking nopen tot een nieuwe afweging bij verdere ontketening. De risico's liggen in de sfeer van selectie aan de poort, vergroting van ongelijkheid van onderwijskansen en toenemende segregatie. Een implicatie van accent op sturing via opbrengsten en onderwijskundig rendement is dat die slechts (aspecten van) de kwalificatiefunctie van onderwijs op het oog heeft. Andere doelen, zoals persoonsvorming of voorbereiding op het burgerschap, spelen niet of nauwelijks een rol. Juist deze functies vragen bij nieuwe invulling van vraagsturing evenwichtige aandacht.

Scholen dienen hoge doelen – voor individu, maatschappij en economie.

Onderwijs wil bijdragen aan de persoonsvorming van leerlingen. Onderwijs wil bijdragen aan de vorming van jonge mensen in maatschappelijke en culturele zin, onder meer vanwege toekomstig burgerschap en maatschappelijke verantwoordelijkheid. En onderwijs wil – direct of indirect, via de voorbereiding op vervolgonderwijs – bijdragen aan de voorbereiding op beroepsuitoefening en deelname aan de arbeidsmarkt.¹

Naast bedoelde en als zodanig geëxpliciteerde doelen worden echter tevens impliciete doelen nagestreefd. Bovendien heeft onderwijs gevolgen die niet als zodanig worden beoogd, maar optreden als onbedoelde (en soms ook ongewenste) effecten. Daarom is het zinvol om naast de al of niet geformaliseerde doelen, ook de functies – dat wat onderwijs uitricht voor individu en samenleving – in

DR. A.B. DIJKSTRA



het beeld te betrekken. Een handzaam onderscheid is dan dat tussen kwalificatie, differentiatie en integratie als de primaire functies van funderend onderwijs.² Bij kwalificatie gaat het om de technisch-instrumentele competenties die leerlingen zich eigen maken, alsook om meer algemene houdingen met een sociaal-normatief karakter. Het differentiërend effect van onderwijs wordt zichtbaar door selectie, via de mogelijkheden om kwalificaties te kunnen verwerven (bijvoorbeeld in de verdeling naar schooltype) en via voorsortering voor vervolgopleidingen en de toegang tot de arbeidsmarkt. De integratiefunctie verwijst naar de bijdrage die scholen leveren aan de overdracht van waarden en normen. Integratie in groep en samenleving is nauw verbonden met de identificatie met algemene waardenpatronen en een belangrijke voorwaarde voor maatschappelijke continuïteit en samenhang.

Dat deze doelen en functies van onderwijs scholen voor een permanente evenwichtsoefening stellen, behoeft weinig toelichting. Vooral de differentiërende en integrerende functie van de school – scheiden én binden – en, in mindere mate, het onderscheid tussen individuele en maatschappelijke doelen, sturen nogal eens in verschillende richting. Die inherente spanning vraagt om voortdurende afwegingen en leidt, al naar gelang de condities en het maatschappelijke klimaat, tot steeds wisselende evenwichten.

Antwoorden op vragen rond ontketening van de maatschappelijke sector in het basis- en voortgezet onderwijs zijn dan ook niet goed te geven zonder te verdisconteren dat niet alleen individuele *returns* belangrijk zijn, maar onderwijs ook cruciale maatschappelijke functies vervult. Afwegingen rond vraagsturing zijn niet mogelijk zonder de uiteenlopende taken die de samenleving aan scholen heeft opgedragen in rekening te brengen, en de permanente evenwichtsoefening die dat van het onderwijs vraagt. Daarmee is in het kort de centrale gedachte van deze bijdrage genoemd. Dat inzicht is allerm minst nieuw, maar, en dat is de spits van dit artikel, moet tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan meer dan ooit in rekening worden gebracht. Binnen de beschikbare ruimte worden in de volgende paragrafen beknopt enkele elementen naar voren gehaald.³

Het funderend onderwijs in Nederland als *quasi*-markt

Het Nederlandse basis- en voortgezet onderwijs kent, zoals Bovenberg in zijn inleidende bijdrage opmerkt, al lange tijd een relatief grote mate van vraagsturing. Die periode gaat terug op de Onderwijspacificatie uit het begin van de twintigste eeuw. Het verzuilde arrangement ontketende niet slechts de maatschappelijke sector, het bestel was erop gebaseerd. Het basis- en voortgezet onderwijs (sinds halverwege de vorige eeuw voor ruim tweederde verzorgd door

'Afwegingen rond vraagsturing zijn niet mogelijk zonder de uiteenlopende taken die de samenleving aan scholen heeft opgedragen in rekening te brengen en de permanente evenwichtsoefening die dat van het onderwijs vraagt.'

bijzondere scholen) veronderstelde een actieve participatie van private partijen; voor beheer en bestuur, voor de bepaling van inhouden en voor de voorziening van onderwijsgevenden. Dat was immers waarom het in het conflict over de zeggenschap over de school tegen het eind van de negentiende eeuw begonnen was: 'baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap', zoals het verzuilde arrangement wel kernachtig, maar weinig vleidend, is samengevat. Het arrangement dat met de onderwijsverzuiling van start ging, kon alleen bestaan dankzij private partijen die, geïnspireerd door religieuze doelen, streefden naar emancipatie en de inzet van onderwijs voor de overdracht van de eigen (religieuze) subcultuur, en zeggenschap over de school daar als de beste garantie voor zagen.

Het verzuilde onderwijsbestel, zoals dat (zeker in organisatorische zin)⁴ tot op vandaag bestaat, is te karakteriseren als een *quasi*-onderwijsmarkt. Er is sprake van gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs en substantiële financiële drempels voor toegang tot private scholen ontbreken. Gebruikers van onderwijs maken aanspraak op het recht van vrije schoolkeuze, dat formeel alleen wordt ingeperkt door het recht van scholen leerlingen te weigeren op grond van levensbeschouwelijke overwegingen, maar niet – zoals elders vaak het geval – door wijkgebonden toedeling van leerlingen aan scholen. Voor aanbieders van onderwijs voorziet de vigerende uitwerking van de bij grondwet geregelde onderwijsvrijheid (zoals de 'vrijheid van richting' en 'vrijheid van inrichting') in pedagogische, leerstofinhoudelijke en bestuurlijke autonomie. Hoewel in de praktijk niet zonder aanzienlijke regulering en beperking, zoals hoge stichtingsnormen of gedetailleerde voorschriften rond onderwijsdoelen, illustreert de recente uitbreiding met nieuwe richtingen (zoals Islamitische of Evangelische scholen), en het geheel eigen profiel van de kleine richtingen, de mogelijkheid tot toetreding van nieuwe partijen en de beleidsvrijheid voor wat betreft organisatie en vormgeving, die het huidige bestel aanbieders van onderwijs in essentie biedt.

Vraagsturing binnen het verzuilde bestel

In de internationale discussie over marktwerking in het onderwijs trekt de Nederlandse *quasi*-markt nogal eens de aandacht. Het arrangement van de onderwijsverzuiling – een 'natiebreed en bijna honderd jaar lopend experiment met keuzevrijheid'⁵ – regelde kwesties die in andere landen voor veel debat zorgden. Het gaat dan om bijvoorbeeld de vrees dat meer marktwerking, ondanks winst voor sommigen, op macroniveau tot lagere opbrengsten leidt, of om de controverse rond de scheiding tussen kerk en staat, die vooral in de Verenigde Staten regelmatig fel oplaait, die financiële steun voor privaat onderwijs (dat immers ook een religieus karakter kan dragen) in de weg zou staan.⁶ Een prominente

kwestie is de zorg dat vergroting van mogelijkheden voor *parental choice*, door afschaffing van zone-gebonden schoolkeuze of het beschikbaar stellen van *vouchers* voor deelname aan privaat onderwijs, leidt tot verscherping van sociale segregatie en vergroting van kwaliteitsverschillen tussen scholen. Daaraan verwant is het bezwaar dat die grotere diversiteit bovendien ten koste gaat van integratie en leidt tot scherpere groeps grenzen in de samenleving.

Het bestel dat de afgelopen decennia in Nederland functioneerde, illustreert dat onder bepaalde condities vraagsturing mogelijk is, terwijl de bezwaren die aan regulering door de markt kleven in de hand gehouden worden.⁷ Zo voorkwam de brede toegankelijkheid van bijzonder onderwijs en, in het verlengde, het massakarakter daarvan, dat private scholen een instrument werden in handen van maatschappelijke elites, zoals elders vaak het geval is. De levensbeschouwelijke basis van het bestel versterkte de ideële dimensie in het handelen van aanbieders en gebruikers van onderwijs. Dat leidde niet alleen tot demping van sociale segregatie (alle gelovigen – arm en rijk – naar de eigen katholieke of protestantse school), maar ook tot emancipatie van minderheden, voor wie de verwerving van de eigen groepsidentiteit tevens een vruchtbaar instrument voor integratie in de samenleving en maatschappelijke cohesie bood. Het massakarakter van het bijzonder onderwijs leidde er tevens toe dat scholen het profiel van de bevolking weerspiegelen en de veranderingen daarin, zoals de secularisering van de Nederlandse samenleving en de veralgemenisering van het religieuze karakter van veel bijzondere scholen laten zien. Ook maakt het bestel een positief effect van concurrentie op de kwaliteit van scholen aannemelijk. Onder conditie van meerdere richtingen, die geen van alle dominant zijn of een eigen submarkt bedienen, lijken scholen die op de lokale onderwijsmarkt in een minderheidspositie verkeren betere resultaten te halen.⁸

Daarbij doet zich de enigszins paradoxale situatie voor dat, terwijl buitenlandse bezoekers hun lessen trekken uit de ervaringen die in het Nederlandse onderwijs met vraagsturing zijn opgedaan, ook in ons land de roep om versterking van het marktmechanisme klinkt. Dat is opmerkelijk, omdat verschillende motieven achter de internationale tendens naar meer markt in Nederland geen prominente rol speelden. Dat betreft bijvoorbeeld de breed gedragen wens beter in te spelen op voorkeuren van onderwijsgebruikers en de keuzemogelijkheden van ouders te vergroten. Ook speelde de nadrukkelijke teleurstelling over de opbrengsten van nationale onderwijssystemen, zoals in de Verenigde Staten en Engeland, waar de publieke sector domineerde, een rol. Een aparte factor was daarbij de onvrede over de inefficiënte aansturing en het gebrek aan responsiviteit van het publieke onderwijs.⁹

In Nederland speelden dergelijke factoren zoals gezegd minder. Zo concludeerde de Onderwijsraad tegen de achtergrond van de politieke discussie over de wense-

lijkheid van aanpassing van het aanbod van onderwijs aan de wensen van ouders in 1996, dat vraag en aanbod in het onderwijs over het algemeen goed bij elkaar passen.¹⁰ Ook recent verzamelde gegevens over de onderwijsvoorkeuren van ouders laten zien dat van grote discrepanties geen sprake is.¹¹ Van een breed verspreide onvrede over de opbrengsten van het Nederlandse onderwijs was evenmin sprake, en internationaal vergelijkend onderzoek naar onderwijsprestaties laat zien dat Nederland, internationaal gezien, doorgaans een relatief goede positie inneemt.¹²

Dat de oriëntatie op regulering van onderwijsvraag en -aanbod door marktwerking niettemin ook in Nederland sterk toenam, is in de eerste plaats te begrijpen uit de meer algemene verschuiving in het denken over sturing in het publieke domein, waarbij het besef was gegroeid dat de bestuurbaarheid, innovatie en financiering van de collectieve sector door de overheid zijn grenzen had bereikt. Naast deze paradigmawisseling speelden meer direct ook andere factoren een rol, zoals de wens tot grotere autonomie van instellingen, die voortkwam uit de brede kritiek op de doorgesloten, weinig effectieve en detaillistische regulering die overheid en scholen in de greep had. Op de achtergrond was er bovendien de terugkerende, veelal ideologisch gekleurde discussie over de functionaliteit van de onderwijsverzuiling, die eveneens bijdroeg aan de ontwikkeling van het verzuild ingericht onderwijsbestel naar een systeem dat meer dan voorheen kenmerken van de markt vertoont.¹³ Ik ga hier aan een bespreking van deze ontwikkelingen en de implicaties voor de inrichting van het funderend onderwijs voorbij¹⁴ en richt me op het aanstippen van enkele risico's die aan hernieuwde of versterkte vraagsturing in het funderend onderwijs verbonden zijn.

Vraagsturing in een gesegmenteerd onderwijsbestel

De veranderde condities waaronder scholen voor basis- en voortgezet onderwijs opereren en de verschuivingen die zich in hun maatschappelijke omgeving hebben voorgedaan, leiden ironisch genoeg tot nog een andere *paradox*. Terwijl het Nederlandse bestel in internationaal perspectief lange tijd werd gezien als voorbeeld van een min of meer adequaat werkende *quasi*-markt, maakt het systeem een ontwikkeling door waarbij de bezwaren van vraagsturing zich nadrukkelijk aandienen. Het verzuilde bestel voldeed lange tijd aan belangrijke voorwaarden die de risico's van ontketening van het middenveld in toom hielden: de rol van ideële drijfveren bij aanbieders en afnemers, brede toegankelijkheid en beperkte sociale selectie, en de afwezigheid van inzet van private scholen als eliteonderwijs. De vergroting van marktwerking en de veranderde sociale context van scholen hebben echter tot een situatie geleid waarin veeleer van gesegmenteerd dan verzuild onderwijs sprake is, waarin ideële motieven veel ruimte moesten maken

'De vergroting van marktwerking en de veranderende sociale context van scholen hebben (...) tot een situatie geleid waarin veeleer van gesegmenteerd dan verzuild onderwijs sprake is ...'

voor utilitaire overwegingen, waarin scholen met een sterk heterogene leerlingenpopulatie te maken hebben gekregen, en waarin onderwijs in toenemende mate op onderwijskundig rendement wordt gestuurd. Uit de implicaties die van deze veranderde constellatie te verwachten zijn, haal ik zonder naar volledigheid te streven tenslotte enkele aspecten naar voren.

Eén van de vormen waarin de toegenomen sturing door ‘de markt’ zichtbaar is, is de verschuiving van aanbod- naar budgetfinanciering, waarin instellingen in toenemende mate op basis van *output* en rendement bekostigd worden. Wanneer, zoals het geval is, *output* en rendement primair in parameters voor ‘harde’ resultaten (zoals verblijfsduur, diploma’s, enz.) worden gedefinieerd, zal het niet verbazen dat scholen zich als rationeel opererende instellingen richten naar de criteria waarop ze beoordeeld worden. Daarbij moet niet alleen aan regulering en toezicht door de overheid worden gedacht. Ook de tendens naar het afleggen van publieke verantwoording in kwaliteitskaarten van de Onderwijsinspectie en bijlagen van dagbladen, die van invloed is op de kwaliteitsreputatie (en in het verlengde daarvan: de concurrentiepositie) van de school, en die op dergelijke indicatoren is gebaseerd, leidt in effect tot sturing op basis van onderwijskundig rendement.¹⁵

Deze ontwikkeling heeft verschillende implicaties. Eén daarvan – die, zoals het SCP onlangs liet zien¹⁶, ook in de praktijk al zichtbaar is – is het streven van scholen hun leerlingen efficiënte en kortere leerwegen te laten volgen, en het afremmen van ‘te hoge’ (want risicovolle) keuzes of het ‘stapelen’ van opleidingen. Hoewel dit streven rationeel is op het niveau van de school, vergroot dat op macroniveau de kans op onderbenutting van talent. Als wordt bedacht dat langere schoolloopbanen vooral door achterstandsgroepen worden benut om de hogere niveaus van het onderwijs te bereiken, pakt sturing op *output* vooral voor leerlingen uit de lagere sociale milieus nadelig uit – en ook dat kwam uit de studie van het SCP naar voren. Meer in het algemeen geformuleerd geldt dat scholen die streven naar een hoog rendement en een gunstige kwaliteitsreputatie baat hebben bij ‘makkelijke’ leerlingen die zonder veel problemen naar de eindstreep te brengen zijn. Dat maakt, zoals internationaal onderzoek ook laat zien,¹⁷ selectie aan de poort weinig denkbeeldig en leidt in het beste geval tot een zwakke marktpositie van leerlingen uit ‘risico’-groepen.¹⁸ Daarmee is in het kort aangeduid dat het in de rede ligt te verwachten dat sturing op rendement en opbrengsten, als onderdeel van marktwerking, samengaat met vergroting van ongelijkheid van onderwijskansen en maatschappelijke ongelijkheid in het verlengde daarvan.

Het element van onderwijskansen voegt een dimensie toe aan de constatering in de bijdrage van Bovenberg dat vraagsturing onvermijdelijk resulteert in grotere

verschillen in uitkomsten. De school heeft niet alleen een taak bij de verwerving van kennis en cultuuroverdracht in ruime zin, maar is evenzeer een instrument voor sociale selectie. Prestige, macht en inkomen zijn ongelijk verdeeld, en onderwijsprestaties spelen een belangrijke rol bij de distributie daarvan. Omdat succes op school nog altijd sterk samenhangt met de sociale herkomst van leerlingen, is onderwijs een belangrijk instrument bij de reproductie van maatschappelijke ongelijkheid en de legitimatie daarvan. Onderwijs is dus niet alleen een markt waar vraag en aanbod de overdracht van kennis regelen, maar ook de arena waar sociale groepen elkaar in de strijd om schaarse maatschappelijke middelen ontmoeten en hogere klassen hun plek in de statushiërarchie proberen veilig te stellen. Dat onderwijs ook in dit opzicht niet slechts een consumptie- maar ook een productiegoed is, versterkt derhalve de reikwijdte van grotere uitkomstverschillen als gevolg van vraagsturing.

Deze overweging raakt ook de toegang tot informatie en de vaardigheid die te gebruiken, als condities waaronder vraagsturing mogelijk is. Sociale groepen verschillen niet alleen in hun informatie over scholen, maar ook in de wijze waarop afwegingen tot stand komen en in de vaardigheid het onderwijssysteem te doorzien en voor hun kinderen te laten renderen. De schoolkeuze staat niet op zich, maar is onderdeel van een meer algemeen preferentiepatroon, dat wordt beïnvloed door de sociale positie en daarmee verbonden competenties, aspiraties en hulpbronnen. Er is met, andere woorden, niet alleen sprake van een informatieprobleem (waarin wellicht zou kunnen worden voorzien?) maar ook van een kennisprobleem (dat nu juist de kern vormt van het verband tussen ongelijkheid in het onderwijs en die in de samenleving).¹⁹ Ook afgezien van de vraag in hoeverre het bij een complex 'product' als onderwijs *überhaupt* mogelijk is van ouders een zinvolle beoordeling van kwaliteit te verwachten, maken de resultaten van vele decennia achterstandsbestrijding de reproductiefunctie van onderwijs een niet te onderschatten obstakel voor de informatie- en keuzevaardigheid van ouders als voorwaarde voor succesvolle vraagsturing.

Een ander aspect hangt samen met de motieven die het schoolkeuzeproces domineren. Vaak spelen vooral utilitaire argumenten een rol: een passend pedagogisch klimaat, onderwijskundige overwegingen, zoals de opties voor doorstroming naar vervolgonderwijs, en een met het gezin van herkomst verwant publiek. Ideële overwegingen hebben voor veel ouders een minder specifieke invulling gekregen en het levensbeschouwelijke of religieuze profiel van de school heeft bij veel groepen aan betekenis verloren. Die verschuiving maakt verschillende effecten waarschijnlijk. De eerste is dat een schoolkeuze waarin sociaal of onderwijskundig nut de dominante factor is toeneemt, en via processen van (zelf)selectie leidt tot toenemende segregatie tussen scholen. Ouders die bijvoorbeeld streven naar hoge prestaties zullen een school kiezen waarvan ze een hoge

kwaliteit vermoeden. Naast de reputatie van de school fungeert de samenstelling van de leerlingenpopulatie daarvoor als een belangrijk criterium. De betekenis van een goede naam maakt dat ook de school belang heeft bij leerlingen die geen al te grote risico's met zich mee brengen voor de reputatie van kwaliteit. Zwarte scholen, die voor een deel uit dergelijke (zelf)selectieprocessen zijn ontstaan, zijn er een in het oog springend voorbeeld van, maar naast etnische segregatie is op vergelijkbare wijze van sociale segregatie sprake. In de tweede plaats is het de vraag aan welke diversiteit – als een van de oogmerken van vraagsturing – ontketening van het maatschappelijk middenveld ruimte geeft. Is dat op ideële pluriformiteit gebaseerde *horizontale* diversiteit (zoals pedagogische, levensbeschouwelijke of religieuze verscheidenheid)? Of kiezen ouders veeleer op de *verticale* dimensie van verscheidenheid naar sociale klasse, etniciteit of 'ons soort mensen'? Op basis van ervaringen in andere landen lijkt toename van segregatie als gevolg van versterking van vraagsturing allerminst denkbeeldig.²⁰ Bovendien speelt ideële differentiatie slechts bij een beperkt aantal groepen een belangrijke rol.²¹

'Een implicatie van het al genoemde accent op sturing via opbrengsten en onderwijskundig rendement is dat die slechts (aspecten van) de kwalificatiefunctie van onderwijs op het oog heeft. Andere doelen, zoals persoonsvorming of voorbereiding op het burgerschap spelen niet of nauwelijks een rol.'

Een implicatie van het al genoemde accent op sturing via opbrengsten en onderwijskundig rendement is bovendien dat die slechts (aspecten van) de kwalificatiefunctie van onderwijs als uitgangspunt heeft, en de voorbereiding op vervolgonderwijs en arbeidsmarkt centraal staat. Andere doelen, zoals persoonsvorming of voorbereiding op burgerschap spelen niet of nauwelijks een rol. Naast de te verwachten toename van (zelf)selectie en de versterking van de segregatie tussen scholen, die de integratie van leerlingen uit verschillende groepen bemoeilijkt, betekent de beperking tot de kwalificerende taak van de school dat de integratiefunctie van onderwijs geen vertaling vindt in de mechanismen voor sturing in het funderend onderwijs. Daarmee is, het zij nog eens herhaald, op zich niet zoveel nieuws gezegd. Zo wees de Commissie Hirsch Ballin in 1989 in een reactie op de notitie *De school op weg naar 2000* bijvoorbeeld op het gevaar dat een eenzijdige oriëntatie op leerprestaties in de nieuwe besturingsfilosofie zou leiden tot 'verzakelijking en vervlakking'. Het zijn vooral de ontwikkelingen in de afgelopen jaren die deze overweging van belang maken. De opbrengstgerichtheid van het onderwijs – de verzakelijking waarvan Hirsch Ballin sprak – lijkt voorlopig niet goed te verenigen met het beroep dat in toenemende mate op datzelfde onderwijs wordt gedaan om bij te dragen aan de versterking van maatschappelijke samenhang en de overdracht van waarden en normen. Veeleer het tegendeel is het geval, zoals de socioloog Schuyt – die een relatie legt tussen de bijkans onmogelijke integratieopdracht van scholen en (onder meer) de toetscultuur en prestatiegerichtheid in het onderwijs – vorig jaar in zijn Kohnstamm-lezing naar voren bracht.²² De onvermijdelijke tendens dat scholen zich zullen richten op het onderwijs waar vraag naar is en dat door overheid en markt wordt beloond,

en de naar verwachting toenemende selectiviteit van scholen en segregatie van leerlingen, maken het voorsnog onwaarschijnlijk dat versterkte vraagsturing en de integratiefunctie van onderwijs een gelukkig paar zullen vormen.

Conclusie

De conclusie die al met al getrokken kan worden is dat de *quasi*-markt, waarvan in het Nederlandse onderwijs sprake was, lange tijd leidde tot een betrekkelijk evenwicht tussen de voordelen van vraagsturing en de nadelen die in potentie aan ontketening van het middenveld verbonden zijn. De ontwikkelingen die zich onder invloed van de toegenomen invloed van marktdenken in het onderwijs hebben voorgedaan, en de veranderingen die in de samenleving zijn opgetreden, maken echter dat verdere ontketening een hernieuwde afweging van voordelen en bezwaren van vraagsturing in het funderend onderwijs nodig maakt. Zo'n afweging is niet mogelijk zonder de uiteenlopende en soms tegenstrijdige doelen en functies te verdisconteren die de samenleving aan de school heeft opdragen. Onderwijs dient niet slechts individuele opbrengsten, maar vervult ook maatschappelijke functies die bij nieuwe invullingen van vraagsturing om aandacht vragen. Scholen dragen niet alleen kennis over, maar dragen tevens bij aan de overdracht van onze cultuur en de waarden waarop onze samenleving is gebaseerd. De evenwichtoefening die dat vraagt is, misschien wel meer dan ooit, van groot belang.

Anne Bert Dijkstra is als onderwijssocioloog verbonden aan de Vakgroep Sociologie van de Rijksuniversiteit Groningen (a.b.dykstra@ppsw.rug.nl).

Noten

1. De omschrijving is ontleend aan het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Rijkdom van het onvoltooide*, 's-Gravenhage: SDU, 1989.
2. Zie voor een uitvoerige bespreking J.L. Peschar & A. Wesselingh, *Onderwijs-sociologie* (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1995).
3. Een afgewogen bespreking van voor- en nadelen van vraagsturing valt buiten het bestek van deze bijdrage. Hoewel ik me tot een aanduiding van enkele risico's beperk, kunnen aan marktwerking in het onderwijs ook positieve effecten worden toegeschreven, zie bijvoorbeeld het advies van de Commissie Donner, *Vrijheid, verandering en verscheidenheid. Advies over de inrichting van het onderwijsbestel* (Den Haag: VBKO/Besturenraad, 2000).
4. In hoeverre het Nederlandse onderwijsbestel, ook ruimer gezien, nog als een verzuild systeem opgevat kan worden, blijft hier buiten beschouwing; zie A.B. Dijkstra, J. Dronkers & R. Hofman (red.), *Verzuiling in het onderwijs. Actuele*

- verklaringen en analyse (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997).
5. Aldus zo'n internationale waarnemer die met betrekking tot *parental choice* en *vouchers* voor private scholen, waarover in de Verenigde Staten een heftig (maar theoretisch) debat tussen voor- en tegenstanders woedde, bij de Nederlandse ervaringen te rade ging. F. Brown, 'The Dutch experience with school choice: Implications for American education', in: P. Cookson (Ed.), *The choice controversy* (Newbury Park, CA: Corwin, 1992). Na een serie van kleinschalige experimenten en een periode van politieke en juridische strijd bereikte het Amerikaanse debat in mei van dit jaar een voorlopig eindpunt in een beslissing van het hooggerechtshof ten gunste van *vouchers* voor private en religieuze scholen.
 6. Voor een uitvoerig overzicht zie bijvoorbeeld S. Waslander, *Koopmanschap en burgerschap* (Assen: Van Gorcum, 1999); zie ook S. Waslander, 'Marktwerking in het onderwijs: waar leidt het toe?' in: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt* (Den Haag: Onderwijsraad, 2001).
 7. Uitvoeriger in A.B. Dijkstra & J. Dronkers, 'Church, state, and civil society', in: H-D. Meyer & W.L. Boyd (Eds.), *Education between state, markets, and civil society*, (Mahwah NJ: Lawrence Erlbaum, 2001).
 8. Zie J. Roeleveld, 'Concurrentie tussen scholen? Verzuiling en leerlingmarkten', in: A.B. Dijkstra, J. Dronkers & R. Hofman (red.), idem noot 4.
 9. Vooral het boek van J. Chubb & T. Moe, *Politics, markets and America's schools* (Washington DC: The Brookings Institution, 1990) kreeg een invloedrijk "J'accuse"-effect en zou het kristallisatiepunt worden van deze kritiek.
 10. Het betrof de 'motie De Cloe', Tweede Kamer 1993-1994, no. 23070. Het advies van de Onderwijsraad verscheen onder de titel *Richtingvrij en richtingbepalend* ('s-Gravenhage: Onderwijsraad, 1996).
 11. Zie A.B. Dijkstra & L. Herweijer, *Ideële differentiatie als basis voor een gesegmenteerd onderwijsbestel?*, paper gepresenteerd op de 14e Onderwijssociologische Conferentie, december 2001.
 12. Zie met name de opeenvolgende studies die op basis van de internationale IEA-, TIMMS- en PISA-onderzoeken zijn uitgevoerd.
 13. Denk bijvoorbeeld aan de herinrichting van het georganiseerd onderwijs-overleg of het (later afgezwakte) voornemen de rol van richting bij de regulering van het aanbod van onderwijs te minimaliseren.
 14. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld, S. Karsten, 'Vadertje staat naar een verpleegtehuis. Enkele historische beschouwingen over het marktprincipe in het onderwijs', in: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*, (Den Haag: Onderwijsraad, 2001).
 15. Voor een overzicht van de voor- en nadelen van publieke prestatiemetingen, zie A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A.J. Visscher (red.), *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestatiegegevens* (As-

- sen: Koninklijke Van Gorcum, 2001).
16. H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer & H.M.G. Vogels, *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig* (Den Haag: SCP, 2002).
 17. Zie onder meer A.B. Dijkstra, 'Markt of arena? Over onbedoelde effecten van grotere onderwijsvrijheid', in: S. Miedema & H. Klifman (red.), *Christelijk onderwijs in ontwikkeling*. Jaarboek 1996 (Kampen: Kok).
 18. Ten overvloede zij opgemerkt dat een en ander geen uitspraak doet over intenties van scholen, maar betrekking heeft op verschuivingen in de *incentive*-structuur.
 19. Vergelijk onder meer S. Waslander, *Koopmanschap en burgerschap* (idem noot 6) en A.B. Dijkstra & B. Witziers, 'Kwaliteit van scholen en keuzeprocessen in het onderwijs', in: Dijkstra e.a., (idem noot 15) die in dit verband voorstellen na te denken over mogelijkheden voor keuzeondersteuning.
 20. Voor een argumentatie zie A.B. Dijkstra, *Markt of arena? Over onbedoelde effecten van grotere onderwijsvrijheid* (idem noot 16).
 21. Onderzoek naar de drijfveren van betrokkenen bij confessioneel onderwijs – ouders, leraren, directies en besturen – laat voor het protestants-christelijk onderwijs, maar veel minder in de katholieke sector, een ideële motivatie zien, (A.B. Dijkstra & S. Miedema, in voorbereiding).
 22. K. Schuyt, *Het onderbroken ritme. Opvoeding, onderwijs en sociale cohesie in een gefragmenteerde samenleving* (Amsterdam: Vossiuspers AUP, 2002).